

Operación *Unified Assistance*: El apoyo tras el Tsunami de 2004

Teniente Coronel James Daniel, Ejército de los EE.UU.

EL 26 DE DICIEMBRE de 2004, un tsunami de proporción histórica chocó contra Tailandia, Sri Lanka y Sumatra. Destruyó pueblos, aldeas, puertos, puentes y carreteras además de matar a más de 200.000 personas. El desastre dejó a millares de damnificados tanto sin alimentación adecuada como sin viviendas. Debido a las súplicas de socorro por parte de una multitud de naciones, el Presidente de los EE.UU. George W. Bush ordenó que el Comando Pacífico del Ejército de los EE.UU. iniciara la Operación *Unified Assistance* para prestar ayuda por medio de la Fuerza de Apoyo Combinada (CSF) 536.

Al emplear su única capacidad de transportar abastecimientos humanitarios por medio de su transporte aéreo estratégico y táctico, la CSF coordinó los medios combinados de todas las instituciones armadas para evaluar los requerimientos y enviar rápidamente el apoyo donde era exigido. Los grupos de apoyo combinados (CSG) sirvieron de centros de operaciones cívico-militares (CMOC) para cada uno de los países afectados. Esto realizó la entrega táctica de apoyo de la CSF. Mientras trabajaban estrechamente con las autoridades de los diversos países afectados, embajadas norteamericanas y el cuartel general de la CSF, los CSG aseguraban que el apoyo satisfaría las exigencias específicas de cada país.

La Publicación Conjunta (*Joint Publication—JP*) 3-07, *Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Military Operations Other Than War*, declara que las FF.AA. de los EE.UU. realizan tres tipos de operaciones humanitarias: las coordinadas por la ONU, las unilateralmente dirigidas por los EE.UU.

y las que se realizan conjuntamente con fuerzas multinacionales.¹ La Operación *Unified Assistance* fue conducida por fuerzas multinacionales bajo un plan flexible de mando y control (C2). La experiencia de la CSF demuestra que la planificación de transiciones como parte de una operación es un procedimiento complejo, pero la doctrina conjunta existente proporciona un esbozo suficiente para iniciar el proceso.

Trabajar con otros

El proceso de aprendizaje de la CSF en cuanto a trabajar con personal civil era casi jerárquico. Los planificadores norteamericanos operan bien en el ambiente conocido de planificación militar, sin embargo cada ambiente que exige una gran disponibilidad de esfuerzos para la recuperación post-desastres (*HADR*) es sumamente diferente y los elementos de estado mayor deben adaptarse para exitosamente cumplir estas misiones. El desarrollo de un plan de transición eficaz necesitaba la participación de representantes de la comunidad de organizaciones de socorro (*HRC*) y de los países asociados.² La asignación de misiones para los mismos es un asunto, sin embargo, pedir su participación a través de un dialogo cortés y perspicaz sin ser ni condescendiente ni agresivo es otro. No hay peor cosa para el desmoronamiento de la comunicación entre países o asociados que el empleo de gestos irrespetuosos como el apuntar de dedos o preguntas planteadas de manera grosera por parte de los oficiales del EM. El buen trato de los trabajadores de alivio y oficiales de enlace (*LNO*) facilitará un mayor aprendizaje por parte del equipo de planificación así como hará

posible un mejor plan. Además, los representantes se sentirán como propietarios del plan y ayudarán activamente a ponerlo en marcha. En el ambiente *HADR*, las organizaciones de socorro y los países asociados tienen una influencia impactante. Asisten a reuniones para ayudar; no para estorbar el proceso. Se debe tratarlos como miembros iguales del equipo.

La *CSF* coordinaba las operaciones cívico-militares en un centro de coordinación combinado (CCC) formado mediante la combinación del equipo de planificación y aumentación multinacional del Comando Pacífico, los *LNO* de los países asociados y los planificadores de la *HRC*. Mientras permitían

La Operación Unified Assistance fue conducida por fuerzas multinacionales bajo un plan flexible de mando y control (C2). La experiencia de la CSF demuestra que la planificación de transiciones como parte de una operación es un procedimiento complejo, pero la doctrina conjunta existente proporciona un esbozo suficiente para iniciar el proceso.

a los países asociados conducir operaciones independientes, destacaron rápidamente la ventaja de coordinar sus operaciones de socorro con el CCC. Según la Publicación Conjunta 3-07.6, *Joint Tactics, Techniques and Procedures for Foreign Humanitarian Assistance*, el CCC cumplió con las exigencias doctrinales al nivel operacional de *CMOC* y las *CSF* sirvieron como los *CMOC* tácticos.³ Los planificadores del CCC asignaban los medios militares para coordinar y ejecutar las tareas *HRC* al nivel operacional.

Planeamiento de la transición

Fue sumamente difícil planificar la transición de operaciones ejecutadas bajo el control de las FF.AA. al control de organizaciones civiles y aún más difícil determinar el punto en el cual el apoyo de las FF.AA. era suficiente y completo. La Publicación Conjunta 3-57, *Doctrine for Joint Civil Affairs*, informa que ésta debe ocurrir después de “haber cumplido la misión” o cuando el Presidente y Secretario de la

Defensa ordenan tal transición.⁴ No obstante, resultó intensamente arduo concretar la definición del término “misión cumplida.” La *CSF* debía entender que las organizaciones de socorro y, especialmente, de los países asociados no observaban la estructura C2 empleada por las FF.AA. y que la *CSF* cumpliría exitosamente su misión mediante la cooperación y coordinación entre los miembros.

Debido a la forma desconocida del ambiente operativo, la pregunta de cuando se debe tomar la decisión de transferir las responsabilidades de estas operaciones a las fuerzas civiles agobiaba la creatividad de los planificadores de las FF.AA. La Publicación Conjunta 3-07.6 explica de manera clara el asunto de coordinación entre los *LNO*, pero los conceptos de transición no se aclararon hasta que los *HRC* y *LNO* asistieron a las reuniones de planificación.⁵ Debido a que sus perspectivas son diferentes de aquéllas de las FF.AA., y debido a que la *HRC* continuará a proporcionar apoyo tras el repliegue de éstas, la participación de los *LNO* en el proceso de planificación tenía un gran valor. Asimismo, fue muy valiosa la participación de los representantes de asuntos civiles y participantes de la *HRC* de la ONU y de la Oficina de Socorro para Desastres (*OFDA*) del Departamento de Estado de los EE.UU. Las representantes de la ONU, en particular, proporcionaban una buena metodología de transición. Impresionó a los representantes de la *HRC* el hecho de que ya en la fase inicial de la operación se había desarrollado un plan de transición, ya que basados en las experiencias anteriores, tenían expectativas de que las FF.AA. esperarían hasta el último momento. Planificar la transición requería dos pasos: el análisis de misión y el desarrollo de cursos de acción (*COA*).

El análisis de misión. La transición consistió en una operación continua—transferir las operaciones de socorro dirigidas por las FF.AA. al control de las organizaciones internacionales y luego al país anfitrión. El representante de la ONU enfatizó que la transición no implicaría la transferencia de responsabilidades de una estructura militar bien definida a una idéntica controlada centralmente por civiles, sino que tal transferencia si bien emanaría de una estructura militar sería dispersada a organizaciones múltiples de *HRC* y luego a los gobiernos de los países afectados. La transición se llevaría a cabo de manera completamente diferente a la del traspaso tradicional de mando bien conocido por planificadores de las FF.AA. y sumamente distinta del proceso minuciosamente delineado por la JP 3-07.6.⁶ El planificador de la ONU recomendó la transferencia de los abastecimientos bajo el control

Departamento de Defensa



Trabajadores de alivio desembarcan bolsas de vegetales de un helicóptero HH-60 "Pavehawk" de la 33ª Escuadra de Rescate, Base Aérea Kadena, Japón, 2005.

de las FF.AA. al de otras organizaciones para su distribución (y para prevenir desperdicios) así como la identificación de las tareas aún por cumplir en el momento de transición.

Existían dos tipos de transiciones: la transferencia del control de las FF.AA. a las agencias internacionales y la del mismo de las agencias internacionales a las agencias nacionales. Las transferencias ocurrieron durante los periodos de transición en que los suministradores de socorro realizaban misiones sincronizadas y superpuestas en sus áreas de operación.

Existía una variedad de factores que en gran parte impactaron la planificación de CSF. Un factor enfatizado repetidas veces fue que las naciones participantes en las operaciones de socorro se asociaban para formar una fuerza combinada no impidiendo el hecho de que podían conducir operaciones de manera independiente. Asimismo, la aprobación de los países anfitriones del plan de transición era crucial para que la CSF no se replegara antes de cumplir su misión, la cual se limitaba a sólo llevar a cabo las operaciones esenciales para salvar vidas y no dirigir proyectos de recuperación a largo plazo.

El siguiente paso era la identificación de tareas específicas e implícitas. En el desarrollo de tareas implícitas, los planificadores CSF se concentraron en distinguir entre las tareas operativas y tácticas. La primera pertenecía a la CSF y la segunda a los CSG de cada país. Los planificadores entendían que

las tres naciones se recuperarían de los desastres a tasas variables. Una nación, por ejemplo, tenía una infraestructura sumamente mejor antes del desastre y, por ende, era capaz de recuperarse más rápidamente que los demás. Esto resultó en distintas líneas de tiempo de transición, por lo tanto, la CSF no dictó pasos específicos a seguir.

Asimismo, los planificadores designaban la capacidad de coordinar y sincronizar los esfuerzos como el centro de gravedad de la CSF junto con las agencias de socorro y los países asociados. Los planificadores también consideraron las amenazas en contra de la misión. El EM identificó los peligros más pertinentes—la expansión factible de la misión (involucrarse en operaciones de reconstrucción o de apoyo a largo plazo) y el potencial de crear una imagen negativa en la esfera local, regional y mundial. Debido a que Indonesia es un país principalmente islámico, la posibilidad de crear una percepción negativa aumentaba cuanto más permanecían las FF.AA. norteamericanas en el país. En general, la CSF desarrolló un plan acertado para realizar una misión compleja que, al ser aprobado por el Comandante, exigiría la ejecución de esfuerzos simultáneamente superpuestos en los tres países mientras las FF.AA. cedían de manera lenta y determinada la responsabilidad de operaciones al control civil.

El desarrollo del COA. Mientras que se conducía el análisis de misiones sin problemas, la CSF tenía



Departamento de Defensa

Una observación aérea de viviendas temporales construidas para los damnificados en Banda Aceh, 2005.

dificultades en adherirse a la doctrina conjunta en el desarrollo de los *COA*. La transición desarrollada por estos cursos era ambigua por lo tanto los planificadores desarrollaron sólo un *COA*—la creación de una lista preliminar para los *CSG* y otras agencias subordinadas de las tareas que necesitan ser cumplidas o pasadas a otras agencias mientras que se disminuía la presencia de la *CSF* hasta replegarse. Sin embargo, la dirección del análisis de misiones del Comandante de la *CSF* evitó las exigencias específicas y se refirió a la transición como algo gelatinoso. De todas formas, la *CSF* señaló tres fases de transición: la evaluación, transición y retirada de servicios. La Publicación Conjunta 3-07.6 recomienda la evaluación, observación, orientación de la transferencia, integración de apoyo funcional y transferencia de responsabilidades.⁷ Finalmente, el Departamento de Estado de los EE.UU., el comando regional de combate o los países anfitriones determinarían cuando la *CSF* debe replegarse.

La definición de la estructura C2 de la transición dependía de la cooperación del país afectado. Se puede, por ejemplo, ceder la responsabilidad de operaciones en Tailandia al grupo conjunto de asesores de las FF.AA. norteamericanas allá, permitiendo a la *CSF* retirarse, pero no fue así en Sri Lanka ni Indonesia, en los cuales las operaciones continuas cayeron bajo la competencia de los agregados de sus ministerios de defensa.

El hecho de identificar los resultados deseados

de la transición y luego desarrollar un proceso para medir el progreso de la *CSF* resultaron ser pasos cruciales en determinar cuando la transición debe empezar. La Publicación Conjunta 3-07.6 recomienda el empleo de medidas de eficacia (MOE), sin embargo no se puede determinar las mismas hasta que se formule una lista de resultados deseados.⁸ Los comandantes de la *CSF* 536 no desarrollaron una lista de efectos deseados debido a no querer comprometer la fuerza sólo para obtener efectos pocos realistas o demasiados costosos. De hecho, fue difícil determinar la mínima cantidad necesaria de agua, alimentación o viviendas. La *CSF* quedó atascada en discusiones debido a las diferentes normas que podían ser aplicadas.

Fue particularmente difícil determinar las exigencias de una transformación. Los representantes de la *HRC* recomendaban el empleo de la Normas de la Esfera de Refugios y Asentamientos del Comité Internacional de la Cruz Roja para obtener los resultados deseados de cada país. Basado en la opinión popular de que todos los damnificados tienen el derecho de vivir dignamente, estas normas abordan los problemas del suministro de agua, higiene, alimentación, vivienda y salud.⁹ Sin embargo, antes del desastre no observaron una gran parte de las mismas normas. Por ende, los líderes de la *CSF* no se sentían obligados a emprender una reconstrucción de la infraestructura a plazo largo.

Se recomendaba vigilar el nivel mínimo de solici-

tudes de socorro (RFA) como otro criterio debido a que un número decreciente de solicitudes parecería indicar la falta de demanda de apoyo. El Comandante de la CSF escogió la cantidad de RFA, y no las Normas de la Esfera, para ser sus medidas de eficacia. A través de establecer los principios dirigentes de la transición, ordenó el gradual repliegue y disminución de la presencia de las FF.AA. o las RFA se pasarían a las agencias civiles de apoyo. El debate entre las RFA y las Normas de la Esfera proporciona una importante lección aprendida: Los EM de las FF.AA. deben evitar la creación de listas extensivas de tareas humanitarias que resultarían en la prolongación de misiones. El final de las misiones de las FF.AA. no indica el final de las operaciones de socorro; sólo indica que los civiles tienen el control absoluto.

Basado en el consejo de su Comandante, la CSF 536 terminaría las operaciones de socorro cuando—

- sea exigido por la nación afectada.
- la OFDA informara a la CSF que podría administrar las operaciones de socorro sin participación de las FF.AA.
- la comandancia superior ordenaba a la CSF hacerlo.

No se mencionó nada de las condiciones de vida en las tres naciones. La operación se transformaría de un empuje inicial por parte de las FF.AA. a una misión administrada de por agencias civiles, motivando a los demás. Esto exigiría el análisis de las acciones de la CSF, lo que hacía, lo que podía parar de hacer y el costo de ambas acciones. Por supuesto, la decisión de detener operaciones pertenecía a la nación anfitriona, la OFDA o el Departamento de Defensa norteamericano.

Un desafío único

En el momento de ponerse en marcha, el aspecto militar de la Operación *Unified Assistance* presentó un desafío único para la CSF 536 y otras unidades del Comando Pacífico de los EE.UU. En particular, la CSF tenía que entender los enlaces especiales



Departamento de Defensa

Una niña, víctima del tsunami, espera su evacuación por medio de un C-130 de la Fuerza Aérea de los EE.UU., Banda Aceh, enero de 2005.

entre sí mismo y sus asociados para sincronizar y maximizar los esfuerzos de socorro. Así lo hizo, e incluyó el conocimiento y experiencia adquiridos por los trabajadores de alivio de la HRC y por los países asociados en su plan de transición. Al final, el entendimiento de las perspectivas del plan por los civiles y por los países asociados resultó ser el factor clave para la exitosa transición y repliegue de la CSF. **MR**

NOTAS

1. La Publicación Conjunta (*Joint Publication-JP*) 3-07, *Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Military Operations Other Than War* (Washington, DC: Oficina de Imprenta del Gobierno de los EE.UU. [GPO], 16 de junio de 1995), pág. III-5.

2. Me refiero a las otras naciones que prestaban un apoyo militar en la Operación *Unified Assistance* como países asociados.

3. La *JP* 3-07.6, *Joint Tactics, Techniques and Procedures for Foreign Humanitarian Assistance* (Washington, DC: GPO, 15 de agosto de 2001), pág. III-2.

4. La *JP* 3-57, *Doctrine for Joint Civil Affairs* (Washington, DC: GPO, 21 de junio de 1995), pág. 3-57.

5. La *JP* 3-07.6, pág. IV-8.

6. *Ibid.*, pág. IV-22, párrafo 23a.

7. La *JP* 3-07.6, pág. IV-23.

8. *Ibid.*, pág. IV-24.

9. *The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, *Sphere Project* (Oxford, Reino Unido: Oxfam Publishing, 2004).

El Teniente Coronel James Daniel, Ejército de los EE.UU., fue el planeador de fuegos conjuntos en el Cuartel General de la Fuerza Conjunta Vigente del Comando Pacífico, en Pearl Harbor, Hawai. Hasta hoy sirve en la 101ª División Aerotransportada (Asalto Aéreo) en Irak. Recibió una Maestría de la Universidad Estatal de Luisiana y otra de King's College of London. Es egresado de la Escuela de Comando y Estado Mayor General del Ejército de los EE.UU. y la Escuela de Comando y Estado Mayor de Armas Conjuntas del Reino Unido. Ha servido en una variedad de posiciones de mando y estado mayor en el territorio continental de los EE.UU., Hawai, Europa y el Medio Oriente.